

ОКРЕМІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В КОНТЕКСТІ МОНІТОРИНГУ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Статтю присвячено аналізу найбільш актуальних та значущих напрямів діяльності органів прокуратури в сучасний період. Досліджено функціональний зміст дій та запропоновано шляхи удосконалення окремих практик моніторингу протидії злочинності.

Ключові слова: прокуратура, напрями діяльності, моніторинг, протидія злочинності, координація.

Вступ. У правовій державі проблема боротьби зі злочинністю, захисту прав і законних інтересів громадян від злочинних посягань є актуальною завжди. Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні вищою соціальною цінністю, на сторожі якої повинна стояти держава, її правоохоронні органи. Важливою функцією держави є комплексна багаторівнева протидія злочинності. Її наступальний характер забезпечується головним чином діяльністю правоохоронних органів і, в першу чергу, органів кримінальної юстиції, які історично відіграють провідну роль у стриманні злочинності у певних стабільних межах. Цим зумовлюється актуальність завдання пошуку та використання резервів нарощування ефективності діяльності цих органів, спрямованих на протидію злочинності в сучасних умовах. Чільне місце в системі нарощування зазначеного потенціалу посідають напрями діяльності правоохоронних органів в межах моніторингу протидії злочинності як новітньої форми організації та здійснення кримінологічного аналізу злочинності та системи протидії їй.

Поняття, зміст, критерії та інші вимоги, що висувуються до кримінологічного аналізу в діяльності правоохоронних органів, добре відомі й розроблені в науковому плані. На цій ниві плідно працювали і продовжують це робити вітчизняні і закордонні кримінологи, зокрема: Г. А. Аванесов, А. І. Алексєєв, О. М. Бандурка, І. Г. Богатирьов, С. Є. Віцин, В. В. Голина, О. І. Гуров, Л. М. Давиденко, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, А. І. Долгова, А. Е. Жалинський, А. П. Закалюк, А. Ф. Зелінський, І. І. Карпець, О. Г. Колб, О. М. Костенко, В. М. Кудрявцев, О. М. Литвака, О. М. Литвинов, О. А. Мартиненко, Г. М. Міньковський, В. М. Попович, О. Б. Сахаров, Г. А. Туманов, П. Л. Фріс, О. Н. Ярмиш та ін.

Проте у вітчизняній кримінології мало дослідженими залишаються системні зв'язки між кримінологічним моніторингом та основними функціональними напрямами діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Ситуація, що утворилась спричиняє різне тлумачення і застосування правових норм і механізмів, що на практиці приводить до неправильної оцінки, і, як наслідок, до помилкових висновків, які, у свою чергу, позначаються на прийнятті невірних рішень. Усунення цієї диспропорції потребує проведення відповідного теоретичного аналізу проблем імплементації завдань моніторингу протидії злочинності в межах окремих напрямів діяльності правоохоронних органів. Наведене становить мету написання цієї статті.

Правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання та виконують певні правоохоронні функції. Мета, завдання та функції правоохоронних органів у цілому полягають у забезпеченні законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни.

Вплив моніторингу на основні напрямки діяльності правоохоронних органів слід враховувати, виходячи з двох чинників: по-перше, з позиції основних завдань правоохоронних органів на запланований період; і, по-друге, з позиції обґрунтованого використання сил та засобів, реалізації усього комплексу заходів, здійснення яких забезпечує виконання завдань, що стоять перед правоохоронними органами з протидії злочинності.

Спільним для цих органів є те, що функція протидії злочинності виділяється в самостійний напрям їхньої діяльності [1, с. 20]. Зміст цієї функції полягає у виявленні та

усуненні криміногенних явищ, профілактиці злочинів, запобіганні й припиненні злочинів, виявленні та усуненні причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, запобіганні рецидиву, здійсненні контролю за реалізацією заходів протидії злочинності.

Відповідно до Конституції України, Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру серед іншого покладено обов'язок здійснювати заходи запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, та здійснення координації діяльності правоохоронних органів. Виходячи із законодавчих настанов, вся робота прокуратури щодо зміцнення законності й правопорядку в державі, захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства, держави здійснюється в руслі протидії злочинності та запобігання злочинам і є, як зазначається в літературі, кримінологічною діяльністю прокуратури [2, с.18].

Кримінологічна діяльність реалізується прокурорами в декількох напрямках: здійснення прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів; кримінологічна діяльність прокурора на досудовому слідстві; кримінологічна діяльність прокурора у судовому засіданні; нагляд за виконанням судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших засобів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; аналітична робота; розробка та планування заходів запобігання злочинам; координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

Окрім того прокурори мають сприяти профілактичній діяльності громадськості, брати участь у здійсненні правової пропаганди, співробітництві з відповідними установами інших держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання і протидії злочинності.

При цьому на органи прокуратури покладається виконання таких завдань: здійснювати захист від неправомірних посягань на конституційний устрій України, особисті права і свободи людини та громадянина, основи демократичного устрою держави; здійснювати кримінальне переслідування і притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини; вживати заходи щодо відшкодування матеріальних та інших збитків, заподіяних правопорушеннями; здійснювати координацію діяльності правоохоронних органів щодо протидії та запобігання злочинності; брати участь в усіх видах судочинства і виявляти при цьому причини й умови злочинів та інших правопорушень; забезпечувати взаємодію з зарубіжними правоохоронними органами і спеціалізованими міжнародними організаціями з метою здійснення взаємної правової допомоги в сфері протидії організованій злочинності та іншим особливо небезпечним злочинам; з'ясувати потреби у правовому регулюванні різних сфер суспільних відносин і вносити свої пропозиції; забезпечувати об'єктивне формування державної правової статистики і ведення спеціального обліку, здійснювати нагляд за застосуванням законів у цій сфері; здійснювати аналіз законності і правопорядку в регіональному або загальнодержавному масштабі; брати участь в розробці планів і програм, спрямованих на протидію та запобігання злочинам [3, с. 64-66].

Важливою складовою діяльності органів прокуратури у сфері протидії та запобігання злочинності є внесення прокурорами у відповідні органи влади та управління подань, що містять пропозиції, спрямовані на зміцнення законності й правопорядку, підвищення рівня ефективності заходів протидії злочинності. На органи прокуратури покладено завдання «інформувати державні органи й громадськість про стан законності й заходи щодо її зміцнення», про яке зазначено в п. 5 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» [4].

Однак у науково-методичній літературі та на практиці цей інформаційний документ не має уніфікованої назви. Одні називають його «поданням», інші – «інформацією», треті – «узагальненим поданням» тощо.

Вважаємо, такий документ має бути подібним до документа, що у прокурорській практиці дістав назву «Подання про усунення порушень закону, причин порушень». Такий документ вноситься прокурором, як правило, на підставі узагальнених матеріалів про порушення законності, виявлених під час перевірок виконання законів на окремих об'єктах, і основною його метою є усунення виявлених правопорушень та їх причин. У більшості випадків у поданні прокурора ставиться питання про дисциплінарну й іншу відповідальність посадових осіб, винних у порушенні закону. Подання можуть вноситися лише органам влади та

управління, а також їх посадовим особам, на яких поширюються наглядові повноваження прокурорів.

При підготовці інформаційних листів прокуратури матеріали наглядових перевірок застосовуються не обов'язково. Однак такі матеріали можуть мати і допоміжне значення. Основний зміст цього документа становлять дані, отримані прокуратурою в процесі моніторингу, і насамперед роботи, пов'язаної з вивченням злочинності та її причин. Тому пропозиції прокуратури в сфері протидії злочинності мають не імперативний, а рекомендаційний характер. У розглянутому документі прокурор не може порушувати питання про відповідальність осіб, винних у порушенні закону. Якщо буде потреба, для цього варто використати інший документ – постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності (ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

Інформаційний лист прокуратури про стан законності в районі (місті) та заходи щодо її зміцнення вноситься прокуратурою в орган місцевого самоврядування у порядку інформування про стан злочинності на підвідомчій території. Поряд з інформацією про стан злочинності в районі (місті) прокуратурою вносяться і конкретні пропозиції щодо того, які заходи протидії доцільно вжити. При цьому прокурори повинні виходити винятково з повноважень, наданих органам місцевого самоврядування Конституцією та чинним законодавством України.

Необхідно також чіткіше визначити і правову норму, на підставі якої вони вносяться. Подання прокурора з вимогою усунення порушень закону, причин цих порушень і сприятливих їм умов (наглядове подання), вноситься прокурором району (міста) або його заступником на підставі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Правовою основою для внесення прокуратурою в органи місцевого самоврядування інформаційного листа прокуратури про стан законності в районі (місті) та заходи щодо її зміцнення є п. 5 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру».

Проведений аналіз інформаційних листів засвідчив, що описова частина багатьох із них переважана цифровими показниками про зареєстровані злочини та інші правопорушення. У ряді випадків описовий розділ практично ідентичний статистичному аналізу злочинності у районі (місті). У той же час висновки щодо причин зростання злочинності в цілому або окремих її видів робляться не досить ґрунтовні та аргументовані. Зазначені недоліки знижують практичну цінність цих документів, а тому їх усунення – найважливіший резерв підвищення ефективності діяльності органів прокуратури в розглянутому аспекті.

Однією з важливих функцій прокуратури слід визнати її координаційну функцію [5], яка визначається Законом України «Про прокуратуру». Згідно зі ст. 10 Закону координаційну діяльність по протидії злочинності і корупції здійснює Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Сутність координації правоохоронних органів з протидії злочинності полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у сфері протидії злочинності, в інтересах досягнення спільної мети – створення ефективного захисту суспільства та його громадян від злочинних посягань. Зазначені повноваження використовувати передусім для вирішення питань протидії і попередження злочинності та корупції, які потребують застосування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

Безпосереднім об'єктом координації є не сама злочинність та інші правопорушення, як при здійсненні наглядової функції, а діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.

Основні напрями, за якими здійснюється координація діяльності правоохоронних органів, безпосередньо пов'язані із застосуванням кримінологічного моніторингу. До них належать:

– спільний всебічний аналіз стану злочинності і корупції, їх структури та динаміки, прогнозування тенденцій з метою визначення загальних засад і шляхів протидії злочинності в усіх її формах і проявах;

– розробка та здійснення спільних цільових заходів щодо виявлення, розслідування, припинення і запобігання злочинам, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню;

ПРАВО

- розробка та надання узгоджених пропозицій до проектів державних і регіональних програм, спрямованих на протидію і запобігання злочинності та корупції;
- аналіз стану виконання загальнодержавних і регіональних програм протидії злочинності та корупції;
- внесення узгоджених пропозицій органам державної влади і місцевого самоврядування щодо впливу на криміногенну ситуацію;
- розробка та надання пропозицій компетентним органам щодо удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності у сфері протидії і запобігання злочинності та корупції;
- спільне ініціювання наукових досліджень з проблем протидії і запобігання злочинності та корупції, участь у їх проведенні.

Не виключається можливість здійснення координації за іншими напрямками, в тому числі:

- підготовка і направлення інформації з питань боротьби зі злочинністю Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, іншим державним органам, а також органам місцевого самоврядування;
- узагальнення (за узгодженою програмою) практики застосування законів з протидії злочинним проявам і підготовка пропозицій щодо покращення правоохоронної діяльності;
- узагальнення практики виконання міжнародних договорів і угод з іноземними державами та міжнародними організаціями з питань співробітництва у галузі протидії злочинності і розроблення відповідних пропозицій;
- вивчення практики координації дій правоохоронних органів, поширення позитивного досвіду.

Координація здійснюється в таких основних формах:

- проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів;
- проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру;
- обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції;
- розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню;
- спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях;
- вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів;
- утворення спільних слідчо-оперативних груп для розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів;
- взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів;
- розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції;
- спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби із злочинністю та корупцією [7].

Серед названих вище форм координації найбільш значущою вважається координаційна нарада, на якій визначається скоординована стратегія протидії злочинності. Як випливає з наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1, координаційна нарада – одна з найбільш поширених організаційних форм узгодження спільних заходів протидії злочинності та корупції (п. 23; п. 23.1; п. 24; п. 25) [8].

За результатами вивчення стану додержання законності в діяльності міністерств, відомств керівництвом Генеральної прокуратури України проводяться міжвідомчі наради за участю керівників відповідних органів, до компетенції яких належить вирішення питань,

винесених на розгляд. Підготовку матеріалів до спільних засідань колегій керівників правоохоронних та інших державних органів, координаційних і міжвідомчих нарад, інших заходів здійснюють самостійні структурні підрозділи за напрямками діяльності органів прокуратури та керівники прокуратур відповідного рівня. Ними забезпечується участь запрошених осіб, готуються проекти постанов.

Протидія злочинності, як будь-яка інша соціальна діяльність, може бути ефективною та неефективною. Ефективна протидія призводить до реалізації поставлених цілей, неефективна тягне за собою лише витрати матеріальних та інших ресурсів і не приносить очікуваного результату. Тому у практичному плані моніторинг є важливою засобом підвищення ефективності певної конкретної діяльності з протидії злочинності та в цілому.

Слідчі, оперативні працівники правоохоронних органів певною мірою беруть участь у збиранні, узагальненні й аналізі кримінологічної інформації. Ними складаються відповідні узагальнення практики та інформаційні довідки, які спрямовуються до різних інстанцій. Але вони не завжди достатньо інформаційні у зв'язку з незнанням або недотриманням основних вимог кримінологічного моніторингу, методики збору та обробки кримінологічної інформації, вузькості методів, які використовуються при цьому. Низька якість таких узагальнень, довідок тягне за собою і неправильні практичні рішення з протидії окремим видам злочинів, тому підвищення рівня методичної підготовки працівників правоохоронних органів має важливе значення.

Висновки. На підставі проведеного теоретичного аналізу проблем реалізації завдань моніторингу протидії злочинності в межах окремих напрямів діяльності правоохоронних органів сформульовано наступні методичні вимоги якісного кримінологічного дослідження даного типу:

- висновки кримінологічного моніторингу мають ґрунтуватися на достовірній статистичній інформації і даних вибіркового кримінологічного досліджень;
- бути неупередженими, тобто не повинні здійснюватися в інтересах будь-яких зацікавлених осіб, установ, відомств, організацій;
- повинні відповідати науковим засадам кримінологічної теорії і не обмежуватися при цьому тільки одним яким-небудь методом;
- його вихідним показником завжди повинен бути реальний криміногенний фон, на основі якого будується кримінологічна модель або сценарій кримінологічної обстановки;
- бути надійним, тобто мати високий ступінь вірогідності;
- здійснюватися безперервно і паралельно зі зміною соціально-політичної атмосфери в суспільстві, а також враховувати економічні, політичні й соціально-психологічні фактори, які впливають на рівень, структуру та динаміку злочинності.

Отже, практична можливість виміряти ефективність діяльності з протидії злочинності напряму залежить від того, наскільки правильно, науково обґрунтовано здійснений моніторинг такої діяльності, наскільки ефективними виявилися запропоновані заходи з протидії злочинності.

Література:

1. Сухонос В. В. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник УАБС НБУ. – 2008. – № 1. – С. 19-23.
2. Давиденко В.Л. та ін. Кримінологічна діяльність суб'єктів кримінального судочинства : монографія / за заг. ред. проф. Л. М. Давиденка. – Харків : Тимченко, 2011. – 214 с.
3. Попович Є. М. Щодо визначення мети та завдань органів прокуратури / Є. М. Попович // Вісник Прокуратури. – 2007. – № 2 (68). – С. 61-66.
4. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Бурбика М. М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М. М. Бурбика // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – С. 70-74.
6. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : наказ Генерального прокурора України № 1/гн від 16.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12.

7. Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією, затверджене спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>.

8. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України № 1 від 26.12.2011 [Електронний ресурс] : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0001900-05>.

Е. Н. Блаживский

ОТДЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В КОНТЕКСТЕ МОНИТОРИНГА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Статья посвящена анализу наиболее актуальных и значимых направлений деятельности органов прокуратуры в современный период. Исследовано функциональное содержание действий и предложены пути совершенствования отдельных практик мониторинга противодействия преступности.

Ключевые слова: прокуратура, направления деятельности, мониторинг, противодействие преступности, координация.

Е. Blajivsky

SOME WAYS OF PROSECUTION ACTIVITIES IN THE FIELD OF MONITORING AGAINST CRIME

The article discusses the most relevant and important areas of the prosecutors in the modern period. Functional content of actions and ways to improve individual monitoring practices to crime are suggested.

Keywords: prosecutors, activities, monitoring, combating crime coordination.

Надійшла до редакції 25. 02. 2013 р.